

# 街头官僚的行动逻辑与制度防范

谢启秦

(厦门大学 福建厦门 361005)

**摘 要** 在我国城市化进程中,街头官僚作为一个特殊的群体不断地进入舆论和媒体的视线。街头官僚在执法过程中受到了来自各个方面的制度性因素与非制度性因素的影响,这些因素具有不同的强度与不同的层次,大致可以归并为三类:宪政规则变量、集体选择变量、具体操作变量。在多重影响因素的力的平行四边形中,街头官僚展示了双面人的行动逻辑。制度防范之道在于:建立民主自治机制,强化权力约束机制,引入竞争选拔机制,完善激励晋升机制。

**关键词** 街头官僚 行动逻辑 自由裁量权 制度防范

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 1008-4088(2012)06-0038-05

在我国城市化进程中,广大基层的政府公务员逐渐进入舆论和媒体的视线。作为地方执法者,他们并非选举产生,数量庞大,却处在政府金字塔的底端,在一线或现场与民众直接接触,直接决定政府公共服务的内涵与品质,并影响民众的生活质量以及民众对政府的评价。由于他们执法行为不端,常常引发官民矛盾,导致一些公众冲突事件。这不但破坏政府执行力,有损政府形象与信誉,而且威胁到社会和谐与国家稳定的大局。如何认识街头官僚的行动逻辑,并从制度建设上加以防范,既是普通民众关注的焦点话题,也是政府不可回避的亟待解决的棘手问题。本文着重从街头官僚在执法过程中受到的影响因素入手,探讨当前街头官僚的行动逻辑,并提出制度防范对策。

## 一、影响街头官僚行动的主要因素

本文中的街头官僚特指我国基层行政执法类公务员,主要包括城管、交警等直接与公民打交道的、在“窗口”执行公务的一线公务员,他们主要履行社会管理和市场监管职能,并在基层行政执法部门中执行行政监管、行政处罚、行政强制、行政稽查等现场执法职责的公务人员。<sup>[1]</sup>街头官僚是一个集多重身份于一体的角色:他们是处在政府金字塔底端的政策执行者,是连接政府与民众的桥梁,是街头工作者,是具有一定自由裁量权的决策者,是政府形象的代表。这一复合体的身份加上流动多变的工作环境使得街头官僚行动受到了来自方方面面的各个因素的影响。在各种可能影响街头官僚行动决定的变量中,有些是正式的、外显的、规范的,有法律依据,有些是非正式的、潜在的、不规范的,无法律规定,多是当事人之间的约定或默契。依据这种差异,可以把街头官僚行动影响因素划分为制度性影响因素与非制度性影响因素。

收稿日期 2012-03-11

作者简介:谢启秦(1976-),男,厦门大学公共事务学院2010级政治学理论专业博士研究生。

### (一)制度性影响因素

1、上峰指令。马克斯·韦伯认为,一个科层制的系统具有一个明确的权威等级。它像一个金字塔,最高的权威处在上层的位置上,而每一个更高一级的岗位控制和监督它下面的岗位。街头官僚处在科层制金字塔的最底端,他们的行动却是唯上级马首是瞻,遵循着“下级服从上级”的铁律。在行政组织中,上级对下级的控制往往是与权力和利益结合在一起的,比如工资、奖金、福利等,街头官僚因为考虑到饭碗问题而不得不服从来自上峰的指令,与上峰保持一致。但这样一来导致的问题是来自上峰的指令一旦驾凌于法律之上,街头官僚也不得不执行,带来的后果将非常严重。

2、自由裁量权。权力导致腐败是官场的永恒法则。我国法律赋予了街头官僚一定权限的自由裁量权,这个权力很容易引发权力主体滥用的冲动,当主体处在街头或窗口这样一个特殊的办公现场,缺乏相应的监督时,权力的魔爪难免要伸出来勒索搜刮。自由裁量权问题乃是街头官僚理论的核心问题。马俊和叶丽娟(2003)曾指出:“从宏观研究,例如官僚政治学的角度来看,官僚的自由裁量权表明公共官僚在执行立法机构的政策时拥有相当大程度的自由度。从微观研究的角度出发,官僚的自由裁量权是在一系列约束下,由公共服务的供给者个人所做出的一组选择。其中,关于公共官僚自由裁量权微观研究中的重要部分,就是所谓的‘街头官僚’理论。”<sup>[2]</sup>所以自由裁量权无疑也是影响街头官僚行动的一个重要变量。

3、组织文化。上任伊始,街头官僚便受到来自组织内外的各种行政文化的影响。威尔逊认为,“每一个组织都有一个文化,它是对组织的核心工作以及组织内部人际关系的一种持久稳定的思维模式。文化对组织的意义就如同人格对于一个人的意义。”<sup>[3]</sup>当组织文化一旦获得组织成员一致认可和赞同时,它就会以组织奋斗目标为中心形成使命感。当街头官僚在执法过程中,即使政策目标模糊,由组织使命而形成的共同理解会对其行为产生积极的引导效果。换言之,组织使命感会在心理上建筑起一道阻止权力滥用的马其诺防线,真正维护公共利益,有效遏制道德风险与机会主义。

4、规章制度。规章制度也是制约街头官僚行动的一个重要变量。第一,由于法治观念深入人心,民权意识的普遍觉醒,街头官僚面临越来越多的风险与挑战,乃至动辄得咎,引起种种纠纷、官司甚至是群体性事件。这样一来,他们勤奋工作罕有晋升机会,稍有不慎则有失职之责,不得已出于自我保护而退守在照章办事的“避风港”里寻求免责。“因为形式化的规章制度,既可以作为指导街头官僚的行动清单和行为标准,也可以是确保其安全的行为底线,还可以作为避免责任追究、抵制外部压力和要求的‘防火墙’。”<sup>[4]</sup>躲在规则的丛林里,表面上是依法行政,体现程序正义,其实是公务员在逃避责任,拿规则当挡箭牌。第二,规则也未必尽善尽美,当规则是“恶法”时,规则依赖必然助纣为虐,损害公民合法权益,危及正义。第三,如果规则过于完善,那么上级官僚权威空间大为削弱,以致他们无法干涉街头官僚的工作任务与行为方法,无法奖惩街头官僚的功劳过失。因此规章制度的有无好坏都将影响街头官僚的行动选择。

5、相关法律。行政执法意味着由法律来规定公务员执法行为,进而影响其执法过程与结果。建国以来,我国执法模式正在由政策主导模式走向法律控制模式,但是这一过程十分漫长且艰巨。第一,立法的数量与质量并未能满足法治之需要,《行政程序法》尚未出台,许多执法行为缺乏法律约束,为街头官僚变通执法留下了制度空间。第二,宪政结构中未能提供权力受控于法律的制度需求,我国行政权高度集中,街头官僚可以合法垄断自己手中的自由裁量权,但法律很难制约他们。第三,行政灵活性的需求常常使得街头官僚突破法律的限制或者规避法律的实施。

### (二)非制度性影响因素

1、个人风格。伴随着现代行政事务分工日益细化,街头官僚越来越被固定在一个相当具体

的“窗口”岗位之上。这带来的后果是：一是具有相同工作内容的街头官僚形成一个稳定的职业群体，使得职业习惯易于养成并在群体内迅速传播；二是街头官僚工作内容日趋单一，使得他们墨守成规，不思进取，倾向于根据过去的个人经验与习惯来办事。

2、利害驱动。街头官僚由于其掌握着一定的公共权力，因而也就常常需要面对来自目标群体的利益诱惑，这种诱惑力一旦突破某个临界点，就会改变街头官僚的行动选择。有关街头官僚执法行为引起冲突的事件时有报道，无不与利益有关。此外，如果街头官僚在实施了执法行为会遭到报复，那么他们同样会考虑调整行动选择。

3、执法对象。街头官僚是与民众零距离接触的一线工作者，所以政策对象的反应会制约街头官僚的行为选择。斯科特(Scott, 1997)指出：“街头官僚每天行使的自由裁量权经常反映的是一种竞争性要求之间的基本张力：在行使裁量权时，是对所有服务对象进行标准化裁量还是根据每个服务对象的具体情况来进行裁量。”<sup>[5]</sup>有较高需求的政策对象，他们获得福利的机会也较大；有较低需求的政策对象，他们获得福利的机会也较小。当他们在执行惩罚性任务时，政策对象的社会地位会影响其行动选择，社会地位较高的政策对象，其受罚程度相对较轻。

4、大众传媒。网络媒体舆论也是一个不可忽视的影响因素。街头官僚是处在一线政府公务员，极易导致与民众的矛盾与冲突，一旦处理不妥就会酿成大规模的群体事件，并见诸报道网络，形成强大的舆论压力。在这种情况下，街头官僚不得不审慎地行使手中的权力，特别是在中央政府三令五申的维稳精神指示下，他们更是小心翼翼，把问题捂住，消灭在萌芽状态。

5、环境因素。在李普斯基看来，街头官僚的行动受到了两种工作环境的影响：一是街头官僚缺乏组织资源的支持。他认为，街头官僚常常缺少足够的资源来完成工作，“不足的资源会迫使街头官僚在有限的信息和时间条件下，对服务对象做出快速决策。”<sup>[6]</sup>(Lipsky, 1971)二是街头官僚置身险境，面临各种危险和考验。他们工作的环境经常充满着身体和心理上的威胁。例如警察追捕罪犯。当然，并非所有街头官僚的工作环境都是危险的，李普斯基对这种威胁性的环境分析有些以偏概全。韩志明(2010)根据街头官僚工作界面的性质，将一线官僚的工作环境区分为窗口空间、街头空间和社区空间。根据他的分析，李普斯基所认为的威胁，一般是发生在街头空间和社区空间中的。

## 二、我国街头官僚的双面人行动逻辑

街头官僚的每一个执法行为均可看作是一系列制度变量与非制度变量共同作用的函数。在政策执行过程中，上述各个因素或强或弱，或隐或显地发挥着作用。在街头官僚的执法行动中，各个影响变量是怎么样相互影响的？哪些变量起到了决定性的作用？依据新制度经济学的观点，制度分析可以划分为三个层次：宪政规则、集体选择、具体操作规则。由此，可以依据街头官僚行动影响因素的强度层次将其归并为三类：宪政规则变量、集体选择变量、具体操作变量。

1、各个影响因素的作用强度。第一，宪政规则变量。街头官僚是具有多重身份的复合体，对民众而言，他们是具有自由裁量权的执法者，有权就具体事务作出判断，决定取舍；对组织而言，他们无时无刻不受到行政权力的制约，街头官僚必须随时接受上级的指示与约束，甚至在作出自己行动的过程中就要顾忌到上级的可能意向。在组织中，忠诚与服从是下级对上级的基本要求，也是宪法的规定，更是包含了街头官僚自我利益的判断。下级的利益与权力皆受制于上级，所以上峰指令与自由裁量权这两个因素具有最强的影响力。距离上峰越近，自由裁量权越大，影响力越强。法律也是属于宪政规则上的因素，但却是一种被动的客观因素，相对上峰指令与自由



裁量权来说,其影响力小了许多,只有在街头官僚犯了错或者消极不作为的情况下才起作用。第二,集体选择变量。处于这一层级的变量是集体选择变量,多是与行政组织有关的影响因素,比如组织文化、规章制度、网络媒体等,它们是外在于街头官僚的一些客观变量,以一种间接的、带有一定强制性的方式,从集体组织层面对街头官僚行动选择发生影响。执法对象是一种外在制约性力量,依据亲疏远近关系起作用,组织文化是以一种潜在的方式作用于人的内心,通过内在的心理来影响其行为选择,媒体舆论从正义和道德上造成压力,迫使其不得不调节行为,达到一种新的融合与平衡。第三,具体操作变量。具体操作变量是街头官僚在执法过程中因为情境变化而产生的各类影响变量。这些变量因街头官僚的工作环境改变而改变,所以其影响很不稳定,显示了不同的类型。一是主观因素型,比如个人风格,不同的个人展示了不同执法风格,因而产生了不同的执法效果。根据唐斯的观点,官员有5种行为类型:权力攀登者、保守者、狂热者、倡导者、政治家等。权力攀登者追求的是私人目标,政治家追求的是公益目标,其它3个是私人目标与公益目标的组合体。二是客观因素型,比如空间因素,在不同的空间:社区空间、窗口空间、街头空间等,街头官僚会展示出不同的行动方式与表现。三是利益因素型,比如,关系远近和利害驱动。人类总是处在一定情感与利益之中,难免受到其影响,所以关系远近与利益驱动常常与利益挂钩,这种影响程度的大小却又受到诸如诱惑大小、关系远近、信念强弱等的影响而不同。

2、各个影响因素的作用机理。上述分析表明,街头官僚是在一个由诸多影响因素构成的特殊网络空间中工作的行动者。他的行动逻辑并非单一因素的影响,而是多种力量的聚合,行动逻辑的因变量是随着自变量的变化而变化的,呈现出变色龙的角色特征。在不同的层次的自变量上显示出不同的行动逻辑,或为公或谋私或公私兼而有之。(见下表)

表1 各影响因素作用下的街头官僚行动逻辑

变量类型	影响因素	行动逻辑
宪政规则变量	上峰指令、自由裁量权、各项法律	或为公
集体选择变量	组织文化、规章制度、网络媒体	或谋私
具体操作变量	个人风格、利害冲突、执法对象、环境因素	或公私兼有

事实上,在宪政规则层面,上峰指令与自由裁量权是制约街头官僚行动的最为关键的因素。上峰指令是街头官僚权力的来源,他必须执行上峰的指令,否则就会失去权力,而自由裁量权是街头官僚在特殊场合中执法所必须掌握的一个权力,但是这一权力却常常在各种因素的作用下异化为街头官僚谋取私利的工具。在集体选择层面,组织文化、规章制度、网络媒体等因素往往制约着街头官僚谋私或渎职的冲动,迫使其采取符合集体利益的行动,展示了“公共人”的特质。在具体操作层面,街头官僚常常被置于矛盾冲突的风口浪尖之上,在错综复杂的工作环境中,或因利益诱惑,或受危险威胁,他们往往控制不住人的自私本性,又展示了“经济人”的特质。因此街头官僚就是一个典型的双面人,当他们被放置在街头这个特殊的作业空间时,街头官僚执行失灵就产生了。

### 三、制度防范街头官僚之道:民主行政之变革

制度决定人的行为选择,而人的行为则是人在一定的制度框架下行动的结果。街头官僚就是一个在多重制度框架重叠的特殊空间中行动的兼有公共理性与经济理性的双面人。如果说街头官僚在执法过程中出现了行动偏差,那么其原罪在于制度,即其产生根源应该追溯到与之相关的各种制度。一种制度一旦形成,就很容易陷入路径依赖。因此,街头官僚执行偏差行为可以视为各种制度进入路径依赖的必然结果,要救治这种偏差,就必须实现制度创新,以制度重构达

到形塑官僚行为之目的。

1、建立民主治理机制。由于街头官僚大多是由上级委任,并非选举产生,这使得他们自受命上任之日起,便唯上级马首是瞻,一切对上级负责,一切围绕上级开展工作,而且他们只有搞好与上级的关系,才能在人才济济的执法队伍中,抓住有限的机会,得到上级的赏识与信任,脱颖而出,获得晋升。这显然有些背离全心全意为人民服务的宗旨,属于典型的官僚治理,容易激起官民矛盾,引发冲突。比如这些年来由城管暴力执法引起的群体性事件此起彼伏。本文认为,破解这一难题的办法就是在基层范围内,由民主自治取代官僚治理。

2、强化权力约束机制。权力产生腐败,绝对的权力产生绝对的腐败。在我国,权力集中于一人之手,由一把手说了算。街头官僚在执法过程中拥有一定自由裁量权,这种裁量权本来就是一种小范围内的专断权力,加上处在“天高皇帝远”的工作空间,越发表现出冲动的欲望。当然,这种裁量权的适当集中是必要的,但是需要有一种外来力量来加以约束制衡。因为处在与民众密切接触的最前线,工作空间特殊,所以这种制衡难以通过内部分解或相互牵制来实现,更多地借助于外部机制来监督,主要是通过执法对象的合理抗辩、媒体舆论的施压以及社会民众的监视等。

3、引入竞争选拔机制。这是前文所述民主自治的另一面,即街头官僚必须是由民众直接投票选举产生。这就需要将竞争机制引入政治过程。竞争是候选人之间的大比拼,他们彼此在比能力、比素质、比形象、比口才、比资源。这一举措具有重要意义,有助于选出有能力有才干的人出任某一职位,从而解决长期以来街头官僚低素质的问题,可以缓解因街头官僚的执法不端行为引发的官民冲突,将这一内在矛盾转移到社区内部,民众更有智慧来解决内部冲突,还有,民众选出的人员大多是当地人士,了解本地情况,驾轻就熟,可以充分利用个人社会资本,克服信息不对称的弊端,从而降低行政成本,弥补行政资源不足的困难。

4、完善晋升激励机制。政策执行过程中的街头官僚往往敷衍塞责马虎应对,喜欢做表面文章,偏好包装形象,缺乏原动力以积极向上的态度去采取切实可行的具体措施来思考与解决实际问题,常常漠视深层次问题,任其发展,以致引发不堪设想的后果。此外,他们处在基层,长年累月,前不见头后不见尾,工作缺乏进取精神,凡事消极应付,得过且过。因此政府要制定科学可行的激励措施,一方面要依据街头官僚的行为表现和实际绩效,做到全面考量,并给予他们相应的合理奖励或惩罚,以有效办法引导街头官僚正确执法;另一方面应完善街头官僚晋升机制,激励街头官僚遵纪守法,勤于政务,提高绩效。值得借鉴的办法是给予他们较高的薪水,断却谋私之念头,专注服务民众的本职工作。

#### 参考文献:

- [1]丁煌.政策执行阻滞机制及其防治对策——一项基于行为和制度的分析[M].北京:人民出版社,2002.
- [2]叶娟丽,马骏.公共行政中的街头官僚理论[J].武汉大学学报,2003(5).
- [3](美)詹姆斯·威尔逊.官僚机构:政府机构的作为及其原因[M].北京:三联书店,2006.
- [4]韩志明.街头官僚的行动逻辑与责任控制[J].公共管理学报,2008(1).
- [5]Patrick G.Scott.Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion :An Experiment in Street-Level Decision Making[J].Journal of Public Administration Research and Theory J-PART ,Vol.7 ,No.1(Jan ,1997).
- [6]Michael Lipsky.Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform[J].Urban Affairs Review.1971.

[责任编辑 蓝剑平]